



TITLE:

大阪大都市圏の形成とニュータウン開発(2) 一郊外型住宅地開発と階層的地域形成一

AUTHOR(S):

槌田, 洋

CITATION:

槌田, 洋. 大阪大都市圏の形成とニュータウン開発(2) 一郊外型住宅地開発と階層的地域形成一. 経済論叢 1998, 162(1): 38-56

ISSUE DATE:

1998-07

URL:

<https://doi.org/10.14989/45226>

RIGHT:

經濟論叢

第 162 卷 第 1 号

| | | |
|------------------------------------|---------|----|
| 行政サービスの経営管理（1）…………… | 田 尾 雅 夫 | 1 |
| スウェーデンの文化政策と 分権型評価システム…………… | 後 藤 和 子 | 19 |
| 大阪大都市圏の形成とニュータウン開発（2）… | 槌 山 洋 | 38 |
| 香港上海銀行と中国政治借款の展開（2）……… | 蕭 文 嫻 | 57 |
| 組織帰属意識の国際比較研究の 問題点とその課題（2）…………… | 太 源 有 | 73 |

学 会 記 事

平成10年 7 月

京 都 大 学 經 済 學 會

大阪大都市圏の形成とニュータウン開発（2）

——郊外型住宅地開発と階層的地域形成——

槌 田 洋

I 戦後大阪の住宅建設と地域形成

ここでは、あらためて戦後の復興期における大阪都市圏域の拡大の中での千里NT開発の位置を検討する。そのために次の各項目についての検討を進めることとする。① 戦後の大都市での産業拡大・人口の集中過程と住民の階層形成の経過、② 大阪府による産業拡大の受皿としての大都市圏整備計画の特徴、③ 政府の住宅政策の展開と、大阪府による大都市圏計画の一環としての住宅政策の具体化。

1 戦後の大阪の拡大と大都市圏計画

戦後の経済復興は、生産力がほぼ戦前の水準に回復した1955年前後の時期を一つの転機とする。戦後それまでの経済復興では、電力・鉄鋼・石油産業などの拡大に重点が置かれながらも、主としてアメリカからの設備・技術導入を中心とした生産拡大が進んでおり、産業の拡大がそのまま国際収支の悪化に直結する状態にあった。1955年前後からの産業拡大は、全体としては政府の財政金融上の優遇措置を受けた鉄鋼・機械産業などによる設備投資を主体として、四大工業地帯での生産の拡大によって主導され、電気機械や機械工業などでの若年労働力への需要を引き起こした¹⁾。

1955年以降の設備投資主導型の生産拡大を通じて全国的にも労働力に対する

1) 経済企画庁「経済白書」昭和35年度版，27-38ページ，401-405ページ。

需要が高まり、失業率の緩和が見られていた。しかし、これは57年版労働白書が述べているように「労働力過剰の中の不足」という性格を強く持つものであり²⁾、労働力に対する需要の高まりは地域的には四大工業地帯に集中すると共に、階層別では事務職種と熟練工に年令的には学卒者の階層に集中したものであった。そして20歳前後の年齢階層と熟練工の求人難が強まる一方で、中高年齢層の労働力需要には大きな改善は見られず、企業の規模別格差と共に常雇採用者と臨時工との格差の拡大ないし固定化が進んだ。

こうした中で、疎開地からの引き上げなどを初めとしていた大都市への人口の移動は、1955年前後に大都市人口が戦前の人口水準を上回って以降も急激であり、4大工業地帯とその周辺の府県での人口急増と、これらを除く全国殆んどの県での転出超過をきたした。

戦後の大阪工業の復興は、1950年からの朝鮮戦争による特需ブームを前後する時期から鉄鋼・機械を始めとする重化学工業部門を中心として進み、1953年頃までにほぼ戦前の水準に近い工場・従業員数に回復した。同時に産業別には、繊維工業の復興は戦前の最高水準には届いていない一方で機械工業の拡大が進んでおり、産業構造の転換を進めながらの拡大であった。こうした産業拡大の中で、大阪府の報告書では、人口の急激な増加の一方で就業者の1/3が半失業状態にあったとする。その背景として大阪の経済が近代的な雇用層を多数吸収している反面、その基底には中小企業が圧倒的に多く家族従事者などの比率の高いことなどが指摘されている³⁾。

こうした産業と就業者階層の二重構造は、府下での産業立地と居住者の分布にも影響を与えたものと思われる。

1960年前後の時期に進んだ大阪工業の外延的拡大について、田口芳明は、大阪府下での工場立地について二つのパターンを指摘する。第一には全国的な交通動脈に沿った地域での、比較的大規模な工場の言わば戦略的な新增設であり、

2) 労働省『労働白書』1957年版、44ページ。

3) 大阪府立商工経済研究所『大阪の経済と産業構造』1959年、132、105ページ。

名神高速道路に沿った淀川右岸（北大阪地域）での立地の割合が最も大きかった。第二に中河内（東大阪）と淀川左岸地域を中心とした、小規模工場の大阪市内からの全面移転を中心とした立地であり、既存の工業地域の外延的拡大という形を取って近接地域に移転したものが多いう⁴⁾。巽信晴は、淀川左岸地域などの大阪市隣接部への工場の移転が、大阪市内に形成された、下請け・再々下請けの零細企業とパートタイムの主婦層を裾野に持つ生産機構を温存した形で進められていることを指摘する⁵⁾。

府下の産業立地は、全体として府下の生産額に占める大阪市のシェアが低下する中で、繊維工業の南部大阪での相対的な比重が高まる一方、中河内・淀川左岸での電気・機械工業地域や北大阪での幹線道路沿道型の工場立地などの特徴と分布を持つようになった。さらに大阪市内では、大阪港周辺及び淀川沿岸部を中心とした重化学工業の立地と、大阪市の業務中枢である御堂筋沿いの都心機能地域、そして城東区を中心としての都市需要に対応する機械・加工業と多様な下請け企業地域などが分布した⁶⁾。

2 戦後復興期の財界による開発戦略と大都市圏計画

大阪の戦後復興をめぐる論議は、繊維関係の比重が大きかった経済構造の重化学工業化への転換と、これに向けた都市基盤の整備を重点に進められた。大阪では、既に第一次大戦以降に、重化学工業が港湾周辺地域に立地する中で、地下水の大量の汲み上げを原因とした内陸部までを含む地盤沈下が大きな問題となるなど、立地上の制約によって産業の拡大が行き詰まりを見せつつある状態にあった。このため大阪商工会議所は終戦直後より大阪府・市への建議書を提出して、重化学工業は主に臨海地帯および淀川沿岸に、軽工業は主に市東部

4) 田口芳明「都市化機能高度化過程における適応と不適応」(大阪市立大学経済研究所編『大都市圏の経済構造』日本評論社、1971年、108-109ページ)。

5) 巽信晴「大阪工業の構造的特徴と都市再開発」(大阪市立大学経済研究所編、同上書、94-5ページ)。

6) 河野通博「阪神工業地帯の経済地理的特質」(河野編『阪神工業地帯』法律文化社、1988年、51-61ページ)等を参考とした。

地帯に配置すること、大阪港と後背地とをつなぐ交通機関を整備拡充することなどを提起していた。さらに1953年には大阪府・市と商工会議所とが一体となった審議会が設けられて、大阪経済の地盤沈下の要因を繊維に関連した輸出産業依存型の経済にあるとして、重化学工業化の方向での基礎産業の強化と産業構造の高度化を進める報告書を提出した。そして、1961年には全国総合開発(以下「全総」という)計画草案に対して、大阪を中心とする近畿圏の有機的な総合開発となるよう修正を求めた意見を提出し、琵琶湖の総合開発を含めた域内資源の総合的活用を中心に全総草案を上回る産業成長予測を掲げた⁷⁾。

こうした大都市圏域拡大への指向の中で、1953年には府町村合併促進協議会が設置されて50年前後からの町村合併に一層の拍車がか付けられ、これ以降の府下での地域開発の受皿が整備されると共に、各市では優遇措置などを通じて工場誘致を競いあった。こうして、大阪復興への動きは大阪商工会議所と府・市との三身一体による産業拡大への基盤整備計画として進められた。

1955年以降の高度成長が続く中で、府下の幹線道路整備やコンビナート建設などの大規模事業が相次いで計画・着手されたが、これらの調整の意味を含めて1961年に、大阪府の事実上の総合計画である大阪地方計画の作成作業が、府と市の官僚を中心として進められた。1962年に発表された第1次報告では、西日本の経済循環が大阪を中心として行なわれ、大阪が「頂点産業」の集中地域として、また西日本の流通センターとしての役割を強めるという認識に立った開発計画を展開している。具体的には、全総草案による成長率予測を上回る経済成長を前提として、湾岸地帯での重化学工業部門の育成と内陸部での関連工業の配置を想定した上で、経済中心地としての大阪の都市機能の純化に向けて、大阪市内の工場や住宅・物流などの業務中枢以外の機能を周辺地帯に分散立地させる形で、大阪市を中心とした同心円的な地帯計画が構想され、こうした大都市圏計画の下での大阪府の開発が計画された⁸⁾。

7) 大阪商工会議所『大阪商工会議所百年史』1979年、666-734ページ。

8) 大阪地方計画専門調査委員会『大阪地方計画62』調査委員会事務局編、1962年、4-23ページ。

このような中心市としての大阪市と周辺市とを含む大都市圏計画を主導する基盤整備として、新三環状十大放射道路といわれる道路計画が位置付けられていた。この道路計画は、昭和初年から戦争直前までの時期に整備された旧十大放射道路に替えて新しい十本の放射路線を設けると共に、三本の環状道路が同心円的な地帯区分に沿って大阪市内の外延部（内環状）と、隣接する周辺市（中央環状）および府下の外延部（外環状）を各々通過する形で計画されていた。そしてこれらの放射路線と環状路線との交点には各々物流拠点などを設けることにより地域的な開発拠点としての役割が計画された。

さらに地方計画（第一次報告）は、第二次産業を中心とした就業者数の飛躍的な増加と共に、60年に550万人だった府下人口が75年には763万人に増加することを見込んでいた。このためこの期間に118万戸の住宅建設が必要であるとして、これに伴う必要宅地面積である12500 haの内、大阪市以外の市町村の配分を9500 haとした上で、この内6300 haを周辺の丘陵地帯での公的機関などによる大規模な団地開発を行なって造成することを予定していた⁹⁾。

3 住宅政策の特徴と公団による大都市圏開発

戦後大阪の住宅政策の展開は、政府の住宅政策の具体化としての側面が強いといえる。ここではまず、日本の住宅政策の特徴を検討したい。

戦前戦後の住宅政策の立案過程の関係者に対する詳細なヒアリングをまとめた大本圭野は、「戦時期の住宅政策の特徴は、日本的住宅政策の原型が形成されたことであって、ここにおいて、全国的な規模での全国民を対象とした住宅の計画化行政が、統制経済の一環としてわが国において歴史上初めて展開され」たとする。その特徴として指摘されるのは、① 官僚主導による上からの政策形成、② 戦時生産力政策に従属した労働力政策的性格、③ 中央集権的な住宅計画・資金・資材の計画的統制、④ 持家や社宅などを中心とした自助努力指向、である。大本によればこのような戦時期の住宅政策の特徴は、戦後の

9) 同上書、104-106ページ。

復興期には、階層別住宅政策および労働力確保のための政策の一環としての住宅政策という側面を補強した上で、戦後に引き継がれたとされる¹⁰⁾。

こうした戦後住宅政策の確立の経過は次の通りである。

- ① 住宅金融公庫の設置 (1950年)。『資産や収入に多少のゆとりのある』¹¹⁾持家の建設が可能な中・高所得層を対象として、住宅建設資金の低利融資のために設置された。
- ② 公営住宅法の制定 (1951年)。低所得世帯への住宅提供と共に企業の社宅建設の代替的な意味も持ち、民間住宅建設の活発化までのつなぎ的な意味を含めて設けられた¹²⁾。
- ③ 日本住宅公団の設立 (1955年)。三大工業地帯を中心とした大都市圏域での人口集中に伴う受皿の整備を主要な目的として設けられ、大都市周辺部での大規模な宅地開発に主動的な役割を果たした。
- ④ 新住宅市街地開発法の制定 (1963年)。大都市周辺での広大な住宅地域の開発の法的根拠を、土地収容権を背景とした事業として制度化した。この法律は千里NTの用地買収の経験の中から立案されたといわれる¹³⁾。

以上のような戦後の住宅政策の確立期の特徴は、概ね次のように整理できる。

第1には階層別の住宅政策としての性格であると共に、その労働力政策的な側面である。

第2には持家建設の促進のために都市周辺部での土地収容を含む土地開発を進めるといふ、土地の都市的な用途への権力的な転換の側面である。

第3には住宅政策の実施を通じて、住宅の一括・大量建設に向けての工業化と規格化が進むと共に住宅産業の確立が準備された側面である。

こうした住宅政策の中でも住宅公団は大都市周辺の住宅開発の中で大きな役

10) 大本圭野『日本の住宅政策』日本評論社、1991年、852-858ページ。

11) 1950年衆議院建設委員会での建設省住宅局長答弁、住宅金融公庫『日本の住宅問題』1980年、22ページ。

12) 大本圭野、前掲書、275-279ページ。

13) 千里ニュータウンの総合評価に関する調査研究委員会、前掲書。

割を果たしたといえる。住宅公団は、『急速な都市化の進行は…大都市地域の住宅不足をいよいよ深刻化した』一方、府県を主体とする公営住宅ではこうした大都市圏規模の住宅立地を進めるには不適切であった中で『住居費負担能力が比較的高い中堅所得層に対する住宅供給と居住環境の改善』を、民間資金の活用を含めて実施する事業体として発足した。

そして住宅公団を主体とした大量の住宅建設は、公団設置と共に開始されたP・C工法の開発などを通じて、当初には大工や地方の工務店が主流であった住宅建設のなかに「団地サイズ」などの言葉に代表される規格化を進め、その後の量産体制と住宅産業の確立を準備した。さらに住宅公団による団地の建設が、当時の公営住宅1種の住宅基準より1坪広い13坪とされ、ステンレス流しを設置したダイニングキッチンを備えた住居基準を実現したことは、核家族の団地生活者というこの当時の大都市圏に集中した若年就業層の生活スタイルを生み出したといえる¹⁴⁾。

住宅公団は、発足した1955年度には既に50箇所の住宅団地を建設する等、当時民間デベロッパーや住宅産業の未成熟な中で、公的デベロッパーとして東京・名古屋・大阪の大都市の中心から15km前後の周辺部を中心に宅地開発と大量の住宅建設を進め、大阪府下では堺金岡・東豊中・総持寺・旭ヶ丘・五月山・千里山などの団地を大阪市を取り巻く外周部分で建設した。そして日本で最初のマンモス団地である香里団地(155ha)の計画に直ちに着手し、続いて千里NTの計画に乗り出した。

4 戦後大阪府下への人口流入と諸特徴

大阪府下の人口は、戦前1940年の480万人に対して45年には280万人にまで落ち込んだがこれ以降急速な増加を続け、1955年にはほぼ戦前の40年の水準を回復すると共にこれ以降も毎年20万人の規模で増え続けた。

こうした大阪府下への転入者の出身県は西日本一帯に渡ると共に、農村県並

14) 日本住宅公団『日本住宅公団20年史』1975年、3-18ページ。

びに1960年前後からの合理化が進んだ産炭地域からの転入者の増加が大きい。こうした社会増人口の年齢別構成比では、その6割前後が15～24歳層で占められていた。こうした大阪府下への人口の集中は、戦後の四大工業地帯に集中した経済成長に伴って新たな産業拡大を担う就業者への需要の増大と共に、産業構造の転換の中での農村県を中心とした経済の停滞と、これに伴う労働力の相対的な過剰状態を反映したものといえるであろう。

こうした大阪府下への転入者の増加と並行して、府下の各市の間での人口移動が増大した。中でも大阪市では1960年以降都心部の区を中心に人口減少が進み、府下の市町村への転出が増大した。大阪市の人口は戦前1940年の325万人に対して1965年には315万人となったがこれ以降減少に転じており、既に1960～65年で東区(－15%)北区(－15%)など都心部を中心として人口減少区が13区(市内22区の内)を数えた。このような人口減少の中で、大阪市から府下の他市町村への転出超過は、1959年に11千人1969年には88千人に達した。同時に、府下の市町村間転出入者総数は、1959年の276千人から1969年には477千人と増加しており、府下のドーナツ化と共に住みわけが進んだことを窺わせる。これを通じて大阪市では勤労者世帯の月平均実収入が全国平均に対して急速に減少している(全国を100とした大阪市の月平均実収入は、1964年の103から1969年に93となっている)¹⁵⁾。

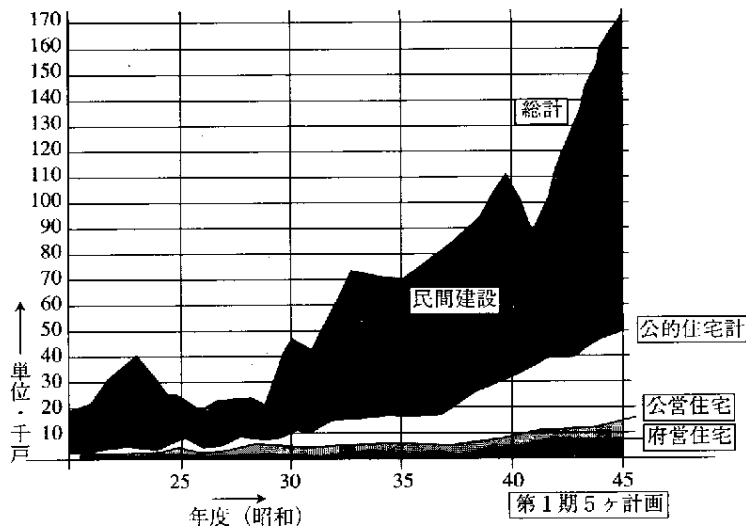
1960年以降の世帯数の増加は、人口の伸びを大きく上回って増加した。これは大阪府への転入者に占める若年層の比率の大きさを反映したものであると共に、60年代の住宅需要の性格を特徴づけるものである。

5 戦後住宅問題と住宅政策の展開

戦後の住宅建設は、府下の住宅総数の約4割(37万戸)が戦火で失われた中で出発した。しかし戦後10年間の住宅建設戸数は毎年2～3万戸の水準に過ぎ

15) 大阪府建築部住宅開発課『大阪府の住宅事情』1972年、1-11ページ(なお月平均実収入の原資料は家計調査年報)。

図8 大阪府における年間住宅建設戸数推移



大阪府建築部住宅開発課『大阪府の住宅事情』より引用。

ず、1948年と1958年の住宅統計調査によれば元々借家の割合が高かった大阪の特徴に反して、この調査期間の住宅増加数の8割が持家建設によるものであった¹⁶⁾。

こうして戦後の住宅難の中にも関わらず停滞的だった住宅建設は、図8に見られるように1955年以降の人口膨張の中で急変することとなった。1956年頃以降には人口の増加の中で借家建設が急増した。1956～65年に建設された借家数は60万戸に上り、1968年住宅統計調査による府下の全借家ストックの過半数に達している。また1965年に府下で新たに建設された住宅の内、借家の占める割合は79.5%と、比率としては戦後のピークに達した。さらに、1961～65年の間に建設された住宅の内、29m²以下の狭隘な住宅が42.4%に達して終戦直後と比較しても極端に多く、この時期における住宅事情の悪化を象徴している¹⁷⁾。

16) 同上書、42-47ページ。

こうした狭隘な住宅建設は阪神工業地帯に隣接する豊中市南部の庄内地域や、金属・家電産業が立地を拡大した中河内地域などの大阪市に近接する周辺地域に集中して立地した。

府下の住宅整備は、政府の住宅政策に従って段階を経て進められた。最初の段階では、終戦直後から府下の人口が戦前のピークを超えた1955年頃までの応急対策的な住宅対策と、50年前後の住宅金融公庫の融資と公営住宅法による低所得世帯への住宅の提供を中心としたものであった。

1955年の住宅公団の設立とこれによる住宅団地の開発は、こうした住宅政策の流れの転機をなした。さらに1960年には池田内閣が所得倍増計画で住宅建設1000万戸計画を掲げ、これを受けて建設省が住宅建設5カ年計画を策定した。この前後から府下では千里NTをはじめ堺金岡東NT(138ha)金剛団地(216ha)の計画・開発が府企業局や住宅公団によって相次いで着手され、泉北NT(1500ha)がこれに続いた。『大阪府の住宅事情』(大阪府建築部)は、1966~67年度の間の府下の宅地供給の実績を合計7155ha、この内、新住宅市街地開発事業を初め公的機関によるものが2084ha(29%)としている。

しかし、府の住宅対策は大阪地方計画に示されたように、大阪市を中心とした産業政策主導型の求心的な大都市圏域の拡大計画の中で、宅地開発の可能な一定範囲の用地を後背地域に求めるという住宅対策としての域を出ておらず、その当時の都市計画関係者の理想であった、独自の産業や都市基盤を備えた謂ゆるイギリス型のニュータウンづくりのような総合的な都市政策としての性格をもたなかった。

こうした住宅立地を通じて府下の住宅の分布は、大阪市内の戦前長屋、大阪市内外周部を中心とした市営住宅、その更に外周の文化住宅および隣接市の工場集中地域の周辺の文化住宅、郊外部の一戸建や公団・府営住宅、等の特徴を持つようになった。そして住宅の種別とその地域分布および職業上の職住一致を要する度合い等を中心に府下的なある種の住民階層別の住み分け状態が形成

された。こうした傾向は、千里NTの後に府下での郊外型大規模住宅地開発が進むことで加速された。

II 階層的大都市圏構造の形成過程

1 階層的な地域形成のプロセス

これまで見てきた、大都市圏の拡大の中で階層的な居住地域が形成される要因とプロセスについての、本研究での仮説的な視点は次の通りである。

第一には、戦後復興期の産業拡大の中で、就業者の階層構造が形成または再編成されてきた側面である。機械・電気などが主導した戦後大阪の産業拡大は、重層的な下請関係の形成を通じて企業間・就業者間の階層的な二重構造を再生産すると共に、一方で大阪市内の在来産業の一部を陳腐化させた。こうした産業構造は、零細な自営業者や家族従業者の多い大阪では就業者の階層構造を形づくる側面が大きいといえる。

第二には、地域別の住宅・居住水準が形成されるプロセスである。

大阪の住宅地形成は歴史的にも大阪市の都心部周辺での零細な借家経営に依存する住宅群と、大阪市周辺部での工場などの立地に誘発された自然発生的で低質なスプロール型住宅地域、そして私鉄の延長に伴って開発された郊外住宅地域という概ね3つのタイプの下で形成されてきたといえる。このような地域ごとの住宅地域形成の経過は、戦後の高度成長開始期の人口急増と大阪市周辺での民間の低質な借家建設の急増、そして郊外での団地型住宅開発等を通じて、地域別の住宅・居住水準の格差を固定化した形で拡大された。

第三には、就業者の階層構造が大都市圏内での移動や住宅取得を通じて、地域的な階層構成として言わば空間的に表現されるプロセスである。

戦後の大阪府下の人口急増はこれに並行して、府下市町村間の転出入の増加と大阪市内人口の停滞・減少を引き起こした。これを通じた各地域での住民の言わば篩分けのメカニズムとして考えられる基本的な要素としては、

①住宅費の負担能力、②建築時期などに伴う住宅費の水準、③職業・就業形

態などに伴う勤務地への束縛の程度、④住宅改善意志、⑤取得可能な住宅の存在、

などの点であろう。

これらの内、建築時期別に見た借家の戦後の家賃水準が、建築費用の高騰などの影響によって急上昇したことは、反面では大阪市内の老朽貸家での低所得層の滞留を促したといえる¹⁸⁾。さらに、自営業主や一般に零細な製造業の直接作業者の場合などでは、住宅取得に当たって勤務地周辺への束縛が強いことが指摘されており、この点は大阪市東部での低質な文化住宅の拡大を説明するものと言える。また、住宅改善の意志が年齢別では新規の住宅取得意欲の高い30歳前後の階層に強いことは各種の調査からも明らかであり¹⁹⁾、従来この年齢層は新たな成長産業の担い手でもあった事からも、若年の中・上級所得層の郊外住宅地域への転出が広がる背景になったと言えるであろう。

2 大阪大都市圏の発展段階と階層的な地域形成

ここでは以上に見てきた階層的な地域形成のプロセスを、大阪大都市圏の発展段階の中で位置付けることにしたい。

戦後の大阪大都市圏の発展段階は、都市圏開発の経過と人口移動などから見て、概ね三つの時期に分けて捉えることができる。その特徴は次の通りである。

① 高度成長開始時の大都市圏の拡大過程 (1955年頃～70年頃)

全国的な産業と労働力との大都市への集中を背景として、大阪市への急激な人口流入と、周辺地域を含む工場・事業所の立地が進んだ。この中で、大阪府・市の政策方向は、西日本のセンターとして大阪の改造を焦点としたものであった。具体的には、大都市圏の同心円的拡大への道路網を初めとした基盤整備と、工場・住宅地域などを周辺部に立地させることを通じた都心部機能の純化を主体とした。

18) 同上書、50-51ページ。

19) 大阪府建築部『住宅需要実態調査結果～大阪府集計結果の概要』1989年、24ページ。

こうした中での新規流入労働力への住宅宅地の整備が大規模郊外型宅地開発を通じて進められ、ベッドタウン型の郊外住宅地域の形成が進んだ。そして、一方で大阪市に隣接した地域での低質な民間住宅地の拡大が進む中で、階層的な居住地域形成が進んだ。

これらは、大阪府下への転入人口の増加に続く府下の各地域間での転出人の増加と、大阪市から周辺市への転出者の増加を通じて大阪大都市圏の住民所得階層の分布で見たドーナツ化現象を発生させるとともに、郊外住宅地域での核家族世帯を主体としたいわゆる団地族型生活様式の発生をうんだ。

② 郊外での事業所立地 (1970年頃～80年代)

1970年万国博の開催を節目として、中央環状道路を初め大阪大都市圏域の外延的拡大への基盤の整備が進む中で、大阪市の都心機能の外延化と郊外型住宅地域の拡大が進むと共に、大阪市での人口減少と大阪市民の府下との比較での相対的な高齢化が進行した。

周辺部への住宅地域の拡大と並行して、卸売り・サービスなど第3次産業の事業所の周辺部立地が進んだ。郊外住宅地域から大阪市の都心部への通勤者が増加する反面で、相対的にブルーカラー的な職種の比率が大きい大阪市の就業者の郊外への通勤流動が増加するなど、大阪府下全体にも通勤流出・流入が共に大きい二重構造型の地域が拡大した。

名神高速を初め国土を貫く幹線が集中すると共に比較的に開発余地の大きかった北大阪では、千里中央の開発が進み、千里中央・新御堂筋線沿線での情報・先端産業の立地が見られる一方で、千里周辺地域での宅地開発と人口増加が生じた。

③ 中心・周辺地域の人口減少と大都市圏域の外延化 (1980年代末～)

産業構造の高度化・ソフト化の中で、府下で直接生産工程に携わる職種の減少と共に、若年層を初めとした就業者の中でのサービス職種の増加が進んだ。同時に、その中でも専門職技術者の増加の一方で販売・サービス職種の増加など、新たな階層分化が見られており、いわば底辺のサービス職種の大阪市内や

従来の文化住宅密集地域での一定の集中が見られる。

この一方、大阪市と千里NTの立地する吹田・豊中両市などの大都市圏の中心・縁辺部で、若年世帯層の転出による人口減少が生じると共に、単身世帯の増加と25～30歳層の住民の短期居住傾向、転出と転入の回転の加速と出生率の落ち込みなどが見られた。言わば大都市の都心部のような居住スタイルが周辺部に拡大する状態とも言えるであろう。

80年代末の地価の爆発的な高騰を契機として、従来では人口流出現象すら見られていた府下の外延部の町村での、若年世帯を中心とする人口の増加と、その中でも専門的技術的職業や管理的職業などの職種や所得階層の点からも中・上級階層の比率の高まりが見られ、同時に出生率が年令階層別に見た場合にも他市と比較して高まっていることが見られる。

以上の経過から大阪大都市圏域の発展過程を通じて、産業構造の変化を担う新たな事業所と就業者の宅地が、既存の都市地域の一層外延部に立地する形で、大都市圏域全体の拡大が進んだこと。この結果、産業構造の変化に連動した形で就業者の階層構成の変化が、地域ごとの階層化に結果したことを見ることができる。

そして、こうした求心的な大都市圏構造の形成と並行して進んだ階層的な地域形成のパターンは、戦前からの私鉄資本による郊外での高級住宅地の形成に一定の背景を持ちながらも戦後の高度成長の開始前後の時期を一つの契機として拡大されたといえることができる。

III 大都市圏域形成の主要論理と階層的な地域形成

1 大都市圏域形成のプロセスと郊外型地域開発

日本での大都市圏域の拡大は、産業構造の政策的な転換の中で、重要な拠点としての大都市地域が、公共事業などによる基盤整備を通じて地理的な影響範囲を広げていく過程として、また、現実に流入する産業や人口が、圏域内の各地域に一定の条件の中で配置されていく過程として捉えることができる。

第2次大戦後の大阪府下の経過をある程度一般化することが許されるならば、大都市圏域形成の基本的なメカニズムは次のようにまとめられる。

大都市への産業の集中は、集積の利益を保障する国家による基盤整備のための公共事業などを通じて条件が整備された。大都市での集積の利益を享受し続けるためには、直接の生産に必要な資源や用地・用水などの確保と、その効率的利用を保障する道路その他の外部的環境、そして生産工程を直接担う労働者の確保が必要である。地理的制約を乗り越えてこうした環境の整備を進めるために、道路交通網の拡大などを通じた大都市の経済的影響圏域の拡大等が進められ、こうした経過の中で大都市圏域が形成された。

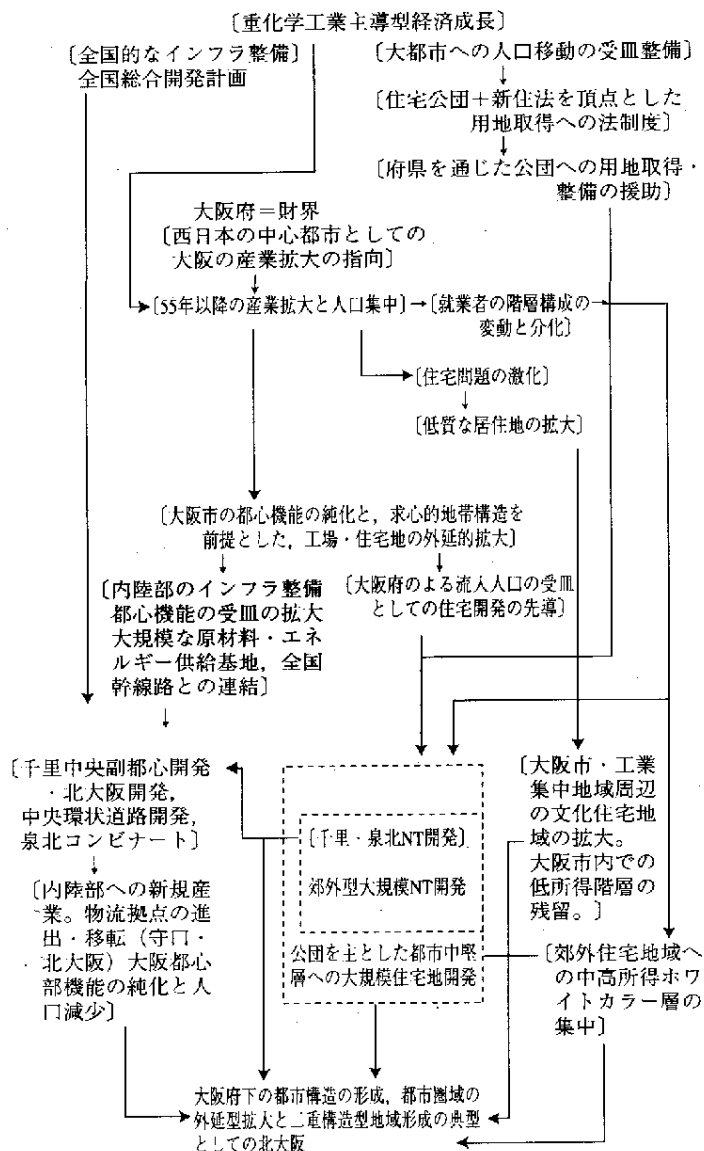
大都市圏域に新たに立地した産業は、その生産活動に伴う土地利用形態や地価水準及び土地の取得可能性等の一般的な条件と共に、公共事業に伴う産業基盤整備の条件に応じて大都市内部または道路交通条件の良好な周辺部に立地した。

新たに流入した人口は、主としてその所得階層に伴う条件に応じて居住の場を求めると共に、他方での既存の住宅・宅地のストックと新規の宅地開発・住宅建設の進行の中で、地域別の階層別住み分け状態を形成した。これらは、その後に建設される住宅の質的内容に影響すると共に、自治体などによる共同的消費手段の整備とも相俟って一定の地域環境を形成した。

図9は、戦後の1955年以降の高度成長期における政府の政策が大阪府の公共事業とも結びつく中で、結果として階層的・機能的な特徴を持った地域が形成された経過を図示したものである。図に見られるように、1955年以降の急速な産業拡大をもたらした政府の高度成長型政策は地元大阪府と財界の拡張型政策とも相俟って大阪府下への急激な人口増加をもたらした。それは、一方では産業構造の変化とも相俟って就業者の階層的な分化を生じると共に、他方では深刻な住宅不足を生む中で低質狭隘な貸家住宅の爆発的な増加をもたらした。

こうした中で政府による面的な開発にかかわる公共事業の中心は、全国的なインフラ整備を通じた産業基盤の拡大であったが、それは大都市への人口移動

図9 大都市圏域の階層的拡大フロー図



の受皿の整備とりわけ新規の中堅就業者層への宅地供給事業の基盤整備を伴っていた。

一方、こうした人口と産業の集中がつづく中で大阪府と財界の政策は、西日本の中心都市としての大阪の基盤整備を中心としたものであった。具体的には、大阪市の都心機能の純化と工場・住宅地の外延的拡大による求心的な地帯構造を持つ都市圏構造への整備に向けて、新三環状十大放射と言われる道路網の整備を軸にエネルギー供給基地や物流拠点を郊外に立地し、併せて低質狭隘な住宅建設が府下的に進む中で政府による住宅公団を中心とした大都市での住宅政策とも連動して「モデル」的な意味を合わせ持った郊外住宅地域の開発を先導した。

こうした、求心的な都市圏拡大を通じて府下各地域での産業・住宅立地の上での特徴が再形成され、それは地域間での階層的な特徴を含むものであった。

このような都市圏域の形成過程の中で、千里NTを含む北大阪地域は郊外型の住宅地開発と副都心的な機能を郊外に立地させる開発事業とが背中合わせの形で進むという経過を辿ることとなった。吹田市を中心とした地域が、大阪市に通勤する就業者のベッドタウンとしての特徴と府下からの通勤流入者を吸収する業務中心的な特徴を合わせ持っているのはこのような都市形成の経過によるものである。

同時に、その後の道路交通網の整備などに伴う事業所の新規立地・撤退や通勤者型住宅地の立地などが進む中で、こうした二重構造型の地域が府下的に拡大していることは府下各市町村による今後の自立的な都市政策～独自の産業・財政基盤をベースとした政策展開～に大きく影響せざるをえない。

2 おわりに

大都市圏域の形成を通じて進む階層的・機能分化的地域の形成されるプロセスは、次の主要な4要素の相互作用を通じて捉える必要がある。

- ① 大都市圏域での階層構造が形成されるプロセスである。

具体的には、大都市地域内での既存の産業と新規に立地した産業との関係、産業内の企業間の二重構造、企業内の職種別・年齢別・男女別格差関係などが、階層構造の形成に果たした役割である。

- ② 国家・自治体の公共事業や、都市の私鉄・不動産等を初めとした、開発資本の役割である。

これらは、大都市圏域の形成の基盤的条件を整備すると共に、都市的土地利用への転換の中での各地域の利用価値を強力に拡大する。

- ③ こうした基盤整備と平行して国内外の経済環境の変動に伴い新たな産業の立地や既存の集積の構造変化が進み、これらを通じて大都市圏域の中の各地域の機能的特徴が形成されていくプロセスである。
- ④ 住宅と一定範囲の地域での集合的な住宅・住環境を形づくる主体である。

大都市地域での元々零細な貸家経営とその後の住宅資本による単身者向けマンション経営等に委ねられた都心部と、権力的な土地買い上げを背景とした広域的・計画的な住宅地開発等の住宅地域形成の主体の違いは階層的な特徴を持つ地域の形成に大きく影響する。

戦後の大阪大都市圏の拡大を通じて次のような構造的特徴が形成された。

第一に、郊外型開発の一方で、大阪市内部での住宅建設の停滞・老朽化などによる、大都市圏域のドーナツ化と地域的な格差が発生したことである。

第二に、戦後の人口増加が急激であった中で、郊外での大規模住宅地開発の結果としての特定年齢階層に集中した住宅地域の出現と、この地域でのその後の急速な高齢化の進行。

第三に、郊外住宅地開発が、求心型大都市政策の中で工場や副都心的地域を周辺部に配置する政策の一環として実施された中で、同一地域での住宅地域と事業所地域との併存現象。

第四に、住宅地開発の外延に伴う人口増加地域の外延化と他方での都心・周辺部からの人口流出による、大都市圏構造の一層のドーナツ化の進行。

このような人口と産業立地の変動が大都市圏レベルで展開していくことは、

これからの大阪府下の自治体が住民自治を基盤とした政策を進めるにあたって次のような研究上・政策上の課題を提起するものといえる。

その第一は、今後の都市政策の寄って立つ基本単位をどのように捉えるかである。

戦後の大都市への急激な人口流入の時期とは異なり、現在では都心周辺部の自治体での住民の高齢化と人口の減少そして若年世帯の一層の郊外地域への流出が顕著である。同時にこうした中で、各地域がその住民にとっては居住のための場に限定されたものとなりつつあり、広い意味での居住環境への関心が高まりつつある。これらは、多くの点で近隣住区を単位とした政策と住民自治の必要性を要求するものといえる。

第二は、産業のグローバル化とソフト化に伴う各地域の産業の構造変化が大きく進むと共に、二重構造的な事業所・住宅の立地が進む中で、市町村の産業や住宅政策の部分での役割りをどのように位置付けるかである。

第三は、事業所・住宅の立地が市町村のエリアを超えた大都市圏レベルのメカニズムを通じて階層的・機能的分化を含んだ形で進む中で、府レベルもしくはこれを超えた範囲での政策上また財政上の再調整をどのようなシステムによって進めるかである。

大都市圏の構造分析を中心課題とする本稿では、以上の点を今後の研究課題としたい。